Openbaar Ministerie

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

De Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Onderdeel: Wetenschappelijk Bureau Openbaar Ministerie
Contactpersoon:
Doorkiesnummer(s):
E-mail:
Datum: 02 april 2015
Ons kenmerk:
Uw kenmerk:
Onderwerp: Advies concept-Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 3 februari 2015 heeft uw ambtsvoorganger, de heer Opstelten, het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over de conceptbrief aan de Tweede Kamer met betrekking tot de Modernisering van het Wetboek van Strafvordering. De brief bestaat uit een algemeen gedeelte waarin de hoofdlijnen van de modernisering worden geschetst en een Contourennota waarin per onderdeel op verschillende facetten van het nieuw tot stand te brengen wetboek wordt ingegaan. Het doel van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering is te komen tot een toekomstbestendig, voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek, dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen. Het College heeft met bijzondere belangstelling kennis genomen van de voornemens om het Wetboek van Strafvordering te moderniseren en is gaarne bereid daarover te adviseren.

Algemeen

Het Wetboek van Strafvordering is dringend aan modernisering toe. In de aanbiedingsbrief wordt gewezen op de totstandkoming van het huidige wetboek in 1926 en de geschiedenis daarvan, die zelfs teruggaat tot vóór 1838. De samenleving waarvoor het wetboek oorspronkelijk is gemaakt, is inmiddels ingrijpend veranderd. Uiteraard heeft de wetgever in de loop der tijd het wetboek regelmatig aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen en zich moeite getroost om het wetboek aan te

laten sluiten bij de stand van de techniek. Door de talloze wijzigingen en verfijningen is de overzichtelijkheid en toegankelijkheid van het wetboek echter in ernstige mate aangetast. Algemeen wordt de noodzaak van modernisering van het wetboek en het belang van groot onderhoud erkend.

Ook het College onderschrijft de noodzaak van modernisering van het wetboek en het belang van groot onderhoud. Tevens kan het College zich op hoofdlijnen vinden in de doelstellingen en uitgangspunten zoals deze in de inleiding zijn geformuleerd. Ondergetekende heeft namens het OM op het congres van 19 juni[1] onder andere naar voren gebracht dat de modernisering van het wetboek uiteindelijk een betere uitvoerbaarheid en meer snelheid in het proces moet opleveren. Dat de systematiek van het wetboek eenvoudiger moet, transparanter en begrijpelijker. Het wetboek moet ook meer ruimte bieden om voortvarend op steeds snellere technologische ontwikkelingen in te spelen. Dat biedt de rechtspraktijk de ruimte om te innoveren en de nieuwste kennis te blijven toepassen. Het College verwacht dat de moderniseringsoperatie, mits goed ingericht en uitgevoerd, de praktijk kansen zal bieden om het werk aanzienlijk te verbeteren. Daarbij heeft het College niet alleen het oog op een verbetering van de efficiëntie van het strafproces, de snelle afdoening van zaken en het terugdringen van administratieve lasten. De kwaliteit van het werk van het openbaar ministerie — en daarmee de legitimiteit van het optreden van de officier van justitie — staat op de eerste plaats. Daarom dient de modernisering van het Wetboek van Strafvordering nadrukkelijk ook in het teken te staan van een verbetering van de kwaliteit van het strafproces. Het College meent dat de Contourennota daarvoor een goede aanzet geeft, maar is tevens van oordeel dat verschillende onderwerpen nog iets scherper en minder vrijblijvend mogen worden verwoord. Daarbij hecht het College eraan te benadrukken dat de wens tot verbetering van het strafproces niet in de uitwerking moet leiden tot het bij of krachtens het Wetboek van Strafvordering stellen van normerende regels die de professionele kwaliteit van uitvoering van de betrokken instanties betreffen. Een voorbeeld daarvan is het in de Contourennota uitgesproken voornemen om bij AMvB regels te stellen omtrent de kwaliteit van processen-verbaal. Processen-verbaal — en hetzelfde geldt evenzeer voor andere processtukken — dienen op de inhoud te worden beoordeeld binnen het strafproces en niet aan de hand van andere formele eisen dan die nu al krachtens de wet gelden. Het College acht een dergelijke wettelijke normering dan ook ongewenst.

De Contourennota is een schets op hoofdlijnen. Inzichtelijk wordt gemaakt aan de hand van welke uitgangspunten en randvoorwaarden het nieuwe wetboek kan worden ingericht. Zichtbaar wordt ook de structuur van het nieuwe wetboek. De

[1] Congres modernisering Wetboek van Strafvordering, Rijtuigenloods Amersfoort, 19 juni 2014.

modernisering van het Wetboek van Strafvordering zal door middel van 25 wetsvoorstellen worden gerealiseerd. Aan de hand van deze 25 wetsvoorstellen wordt concreet ingezoomd en getoetst of de geschetste werkwijze daadwerkelijk kan worden ingevuld zoals dat tevoren is uitgedacht. Het College wil daarom nadrukkelijk het voorbehoud maken dat ook het onderhavige advies, net als de Contourennota zelf, hoofdlijnen aangeeft. Bij de formele consultatie inzake de onderscheiden wetsvoorstellen zal blijken of de voornemens kunnen worden gerealiseerd of dat voortschrijdend inzicht noopt tot aanvulling of bijstelling van de thans door het College ingenomen standpunten.

Alvorens in te gaan op verschillende onderwerpen wil het College graag zijn waardering uitspreken voor het vele werk dat inmiddels door uw ambtenaren is verzet. In relatief korte tijd zijn omvangrijke discussiestukken opgesteld, zijn een congres en expertmeetings georganiseerd en heeft de onderhavige nota het licht gezien. Waardering heeft het College ook voor de wijze waarop de praktijk wordt betrokken bij de totstandkoming van de modernisering van de strafvordering, zowel waar het gaat om de juridische kwaliteit van wetgeving als om het inzichtelijk maken van de praktische consequenties voor de strafrechtsketen. Het College meent dat met de inbreng van alle ketenpartners, waaronder de zittende magistratuur, de advocatuur, de politie en het OM, de kwaliteit van de tot stand te brengen wetgeving kan worden vergroot.

Wel signaleert het College een punt van zorg. In het verleden, en de nota wijst daar ook op, zijn er eerder pogingen gedaan om het Wetboek van Strafvordering integraal te herzien. Die modernisering is echter op verschillende momenten gestagneerd. De omvang van de verschillende wetgevingsprogramma's stond niet toe dat het werk aan het wetboek werd afgemaakt. Uiteraard gaat iedere regering over zijn eigen wetgevingsprogramma, maar het College spreekt de wens uit dat de komende jaren aan het project Modernisering Strafvordering voldoende prioriteit wordt toegekend om deze klus ook daadwerkelijk te voltooien.
Daarbij maakt het College wel de volgende kanttekening. De inhoud van het nieuwe wetboek zal met actieve betrokkenheid van de ketenpartners zorgvuldig tot stand moeten worden gebracht. In het proces voorafgaand aan de totstandkoming van het nu voorliggende de concept van de Contourennota is gebleken dat een zorgvuldige afweging en het in onderlinge samenhang beschouwen van de voorstellen die onderdelen van het wetboek betreffen tijd kost. Duidelijk is dat in de komende fase waarin de concrete uitwerking in wetsvoorstellen gaat plaatsvinden zowel de juridische als de praktische implicatie uiterst zorgvuldig in beeld moeten worden gebracht en worden afgewogen, teneinde standpunten daaromtrent in te nemen.

De Contourennota

Positie OM

Bij gelegenheid van de schets van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wenst het College in de eerste plaats stil te staan bij de positie van het OM. In de Contourennota wordt vastgesteld dat een aantal elementen die de positie van het OM bepalen niet direct zijn terug te vinden in het Wetboek van Strafvordering. Toch wordt er aanleiding gezien om sommige elementen anders te accentueren en in het wetboek zelf een plaats te geven. Wat de aanleiding is en welke elementen in het wetboek zouden moeten worden opgenomen is niet duidelijk, maar het College heeft met instemming vastgesteld dat er geen wijzigingen worden beoogd in de verhouding van de officier van justitie tot de rechter(-commissaris) of in de positie van het OM ten opzichte van de opsporingsdiensten.
Tevens wordt opgemerkt dat in het strafvorderingsbeleid wijzigingen zijn gekomen die slechts ten dele in het wetboek zijn gereflecteerd. Dat is aanleiding om te onderzoeken of in het wetboek een nadere uitwerking kan worden opgenomen van de bijzondere verantwoordelijkheid die het College van procureurs-generaal heeft voor het toezicht op de richtige opsporing en vervolging.
Uit de betreffende passages op de pagina's 32 en 93 van de Contourennota is niet af te leiden welke veranderingen precies worden beoogd. Dat is op zichzelf niet verwonderlijk, omdat de gedachtevorming op dit punt nog niet zal zijn afgerond. Niettemin hecht het College eraan op voorhand de volgende overwegingen mee te geven.

De positie van het OM is in de Nederlandse wetgeving op diverse plaatsen verankerd. Grondwettelijk behoort het OM tot de rechterlijke macht. Deze staatsrechtelijke positie is nader ingevuld door het OM, als onderdeel van de rechterlijke macht, op te nemen en uit te werken in de Wet op de rechterlijke organisatie (RO). Het is in dezelfde wet dat de taak van het OM, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, expliciet tot uitdrukking is gebracht (art. 124 RO). Deze bijzondere positie van het OM, die haar oorsprong in de Grondwet vindt en die is geborgd in de Wet RO, brengt voor de leden van het OM, de officieren van justitie en de advocaten-generaal, een grote mate van zelfstandigheid mee. Van een volledige onafhankelijkheid zoals die wél aan de leden van de zittende magistratuur toekomt is evenwel geen sprake. In zijn verhouding tot de minister is het OM dan ook gebonden aan aanwijzingen die de minister ingevolge art. 127 RO zou kunnen geven.

Ter uitoefening van de zojuist genoemde taak, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, beschikt het OM over het vervolgingsmonopolie. Leidraad bij de invulling van dit vervolgingsmonopolie is het opportuniteitsbeginsel. Een en ander is geregeld

in art. 167 Sv. Dit betekent dat de officier van justitie bepaalt óf er wordt vervolgd en, zo ja, ter zake van welke delictsomschrijving. Aan het College van procureurs-generaal is in art. 8 Sv opgedragen te waken voor 'de richtige vervolging'.

Behalve een sleutelrol in de vervolging speelt het OM eveneens een centrale rol in de opsporing. Dankzij de hierboven geschetste positie van het OM als zodanig staat de officier van justitie garant voor de rechtsstatelijkheid van de opsporing, hetgeen vereist dat hij in die opsporing een wezenlijke rol speelt of kan spelen. Dit is tot uitdrukking gebracht in de gezagsfunctie die het OM vervult ten opzichte van de opsporingstaak van de politie en de andere opsporingsinstanties. Dat het OM met dit gezag is bekleed en dat de officier van justitie uit dien hoofde beschikt over bevelsbevoegdheden jegens de opsporingsinstanties is met zoveel woorden tot uitdrukking gebracht in art. 12 van de Politiewet 2012, in art. 132a Sv en in de tweede leden van de artikelen 148, 148a en 148b Sv. De pendantbepaling van art. 8 Sv is art. 140 Sv, waarin aan het College van procureurs-generaal is opgedragen te waken voor 'de richtige opsporing'.

Het College kan zich op zichzelf vinden in een wettelijke versterking van de bijzondere verantwoordelijkheid die het College van procureurs-generaal heeft voor de voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van een evenwichtig opsporings- en vervolgingsbeleid. Maar het College stelt zich op het standpunt dat deze wettelijke versterking niet in het Wetboek van Strafvordering moet worden opgenomen.
Het Wetboek van Strafvordering staat immers ten dienste van de processuele afwikkeling van de individuele strafzaak. Het wetboek dient daarom de bevoegdheden van de opsporingsambtenaren, officieren van justitie en rechters te bevatten, de waarborgen voor de verdachte en de regels betreffende de positie van raadsman, getuigen, deskundigen en slachtoffer. Het Wetboek van Strafvordering regelt dat de officier van justitie in de strafzaak verantwoording aflegt over het opsporingsonderzoek ten overstaan van de rechter.

Toetsing door de rechter van een door de officier van justitie genomen beslissing aan OM-beleid is geen onbekende juridische figuur. Gedacht kan worden aan de toetsing van de gevorderde straf aan het strafvorderingsbeleid of aan de toetsing van de vervolgingsbeslissing aan specifiek vervolgingsbeleid. Een vergaande regeling in het Wetboek van Strafvordering, betrekking hebbend op het verantwoording afleggen voor het opsporings- en vervolgingsbeleid, draagt het risico in zich dat in individuele strafzaken het opsporings- en vervolgingsbeleid zelf ter discussie komt te staan en door de rechter wordt getoetst. Toetsing *aan* het beleid moet, met andere woorden, geen toetsing *van* het beleid worden. Het Wetboek van Strafvordering moet daarom niet het wettelijk raamwerk worden waarbinnen dienaangaande regels worden gesteld. Over de uitvoering van het strafvorderingsbeleid dient het OM, in casu het College, verantwoording af te leggen aan de minister. Daarom behoort de organisatie van het

OM, de verschillende onderdelen en de daarbij behorende taken van deze onderscheiden onderdelen te worden geregeld in organieke wetten zoals de Wet op de rechterlijke organisatie.
Uiteraard is het College ten volle bereid om te participeren in het overleg over de vraag of en welke elementen een wettelijke basis dienen te krijgen. Tegelijkertijd meent het College er goed aan te doen om de uitgangspunten voor dit overleg nu al over het voetlicht te brengen.

Een laatste punt dat samenhangt met de positie van het OM wordt gevormd door paragraaf 2.9 van de Contourennota, getiteld 'Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden'. Ondanks de tekst die dit opschrift van een nadere uitwerking voorziet is het aan het College nog niet helemaal duidelijk geworden wat de onderlinge verhouding is tussen de onderwerpen die in deze paragraaf aan de orde komen, te weten: [1] de sanctionering van vormverzuimen, [2] het eigen en extern toezicht op het functioneren van de ketenpartners en [3] de schadevergoeding wegens (on)rechtmatig strafvorderlijk overheidsoptreden. Zeker wat de laatste twee onderwerpen betreft gaat het College er op dit moment evenwel van uit dat het Wetboek van Strafvordering niet de aangewezen plaats is voor een nadere regeling van deze onderwerpen. De organieke wetten, zoals de Wet op de rechterlijke organisatie en de Politiewet 2012, dienen daar immers toe.
Het College zal met grote belangstelling de verdere uitwerking volgen van hetgeen in deze paragraaf is beschreven en het verwacht nadrukkelijk, samen met de andere ketenpartners, betrokken te zullen worden bij het aangekondigde in kaart brengen van de huidige vormen van toezicht.

Planbare zitting

In de wat meer omvangrijkere strafzaken wordt de kern van het proces gevormd door de berechting in eerste aanleg, veelal voorafgegaan door een voorbereidend onderzoek. Niet zelden volgt daarna een behandeling in hoger beroep. Bij de eigen gedachtevorming over de wijze waarop het gemoderniseerde wetboek deze fasen, alsmede de samenhang daartussen, opnieuw zou moeten inrichten heeft het OM bemerkt dat een belangrijke succesfactor van het gemoderniseerde wetboek gelegen is in de mate waarin het erin slaagt nodeloze herhalingen en vermijdbare verrassingen uit het procesverloop te bannen. Er bestaat daarom behoefte aan een verhouding tussen enerzijds het voorbereidend onderzoek en anderzijds het eindonderzoek ter terechtzitting die van dien aard is dat het eindonderzoek, in elk geval in eerste aanleg maar misschien zelfs ook in hoger beroep, een hogere mate van planbaarheid krijgt. Wat het OM betreft zijn van groot belang daarbij drie (deels in elkaar grijpende) punten die hieronder nader uitgewerkt zullen worden. Het gaat dan om een (beperkte) verschijningsplicht voor de getuige in het opsporingsonderzoek, een voor de partijen

verplicht regiemoment met de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek en een strengere normering voor verzoeken met betrekking tot getuigen (vorderingen van het OM daaronder begrepen), zowel in eerste aanleg als in hoger beroep.

In aanloop naar de zojuist aangekondigde uitwerking veroorlooft het College zich eerst nog een kleine uitweiding met betrekking tot de noodzaak van de verlangde aanpassingen. Het procesverloop is niet gebaat bij vertragingen. Juist ook de verdachte zelf is er niet bij gebaat, in het bijzonder niet wanneer hij zich in voorlopige hechtenis bevindt. Wie de jurisprudentie beziet, bemerkt dat de feitenrechter — de Hoge Raad daaronder in dit geval begrepen[2] — nog steeds en maar al te vaak een overschrijding van de redelijke termijn constateert. Met de inmiddels gestandaardiseerde strafkorting die dan wordt toegekend, wordt weliswaar de schending ten opzichte van de verdachte gecompenseerd, maar daarmee is de overschrijding als feitelijke situatie niet ongedaan gemaakt. Slachtoffers kunnen eronder geleden hebben, terwijl er voor hen géén compensatiemechanisme bestaat.

Verbetering op gebied van de doorloopsnelheden is dus zeer gewenst, maar ook andere elementen van de proceslogistiek vergen verbetering. Daaraan wordt op dit moment al hard gewerkt door de Taskforce OM-ZM. Vermeldenswaard in dit verband is dat in het rapport van de Taskforce[3] wordt voorzien in de zogenoemde Verkeerstoren++: een logistiek koppelcentrum — tussen de voorbereiding van de strafzaak en de behandeling ter terechtzitting ervan — dat zorgt voor een efficiënte voortgang van de strafzaak vanaf appointering in eerste aanleg tot behandeling ervan in tweede aanleg, dan wel tot het aanleveren van een executeerbaar gewijsde aan het CJIB.

Dat verbetering van de bestaande de situatie bepaald nodig is, blijkt niet alleen uit het Task Force rapport. Of men nu het WODC-rapport Doorlooptijden in de Strafrechtketen uit 2012 raadpleegt[4], het rapport van de Rekenkamer uit 2012[5], het Jaarverslag 2013 van de Raad voor de Rechtspraak, het NVvR-rapport 'Werkdruk bewezen' uit 2013[6] of het rapport van de visitatiecommissie Cohen uit 2014[7/8], aan elk

---

[2] Zie HR 17 juni 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD2578, *NJ* 2008, 358.

[3] Taskforce OM-ZM, *Recht doen. Samenwerken loont*, 's-Gravenhage: Openbaar Ministerie/Raad voor de Rechtspraak 2014. Zie i.h.b. p.8-9.

[4] Zie A.M.G. Zuiderwijk e.a., *Doorlooptijden in de strafrechtsketen*, Den Haag: WODC 2012.

[5] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 173, 2.

[6] B. Fruytier e.a., *Werkdruk bewezen. Eindrapport werkdrukonderzoek rechterlijke macht*, Hogeschool Utrecht/Radboud Universiteit Nijmegen 2013, zie m.n. p. 55.

[7] M. Hendriksma (red.), *Rapport visitatie gerechten 2014*, Den Haag: 2014.

van deze documenten is de noodzaak tot een verbetering de proceslogistiek te ontlenen. Het programma Taskforce OM-ZM werkt zowel op macro- als op microniveau aan modernisering van de keten waarin OM en ZM zich gezamenlijk bevinden, maar kan dit alleen succesvol doen wanneer de wetgeving hierop wordt aangepast.

Vanuit een oogpunt van een doelmatige proceslogistiek is het gewenst dat het onderzoek, benodigd voor de door de rechter te nemen beslissingen, zo vroeg mogelijk in het proces plaatsvindt en dat het daarna niet nodeloos wordt herhaald. In het bijzonder wanneer het te verrichten onderzoek de vorm aanneemt van getuigenverhoren is een normenstelsel nodig dat voorkomt dat getuigen te vaak en/of te laat worden gehoord. Het gaat daarbij niet alleen om de getuigen in de fasen waarin reeds de rechter-commissaris of de zittingsrechter in de zaak is gemoeid, maar ook om de opsporingsfase. In de gevallen die ertoe doen wil het OM daarom dat het gemoderniseerde wetboek aan de officier van justitie mogelijkheden geeft om te bevorderen (en eventueel via een bevel tot medebrenging af te dwingen) dat getuigen die daarvoor in aanmerking komen bij de politie verschijnen om als zodanig te worden gehoord. Met deze regeling – die onder het kopje Getuigenregeling nader zal worden uitgewerkt – wordt benadrukt dat het al of niet verschijnen op een oproep om als getuige door de politie te worden gehoord in beginsel geen vrijblijvende aangelegenheid is.

Ook daarna, in de eerste aanleg blijft de getuige een belangrijke rol spelen. Van de tijd die het strafproces kost wordt nu een groot gedeelte in beslag genomen door het debat over de noodzaak van het horen van getuigen. (En vanzelfsprekend: door het horen zelf.) Het is met name het debat zelf dat gestroomlijnd zou kunnen worden. Verzoeken kunnen veelal vroeger worden gedaan. Herhaalde verzoeken (voor de goede orde: nadat de getuige reeds is gehoord) worden te vaak toegewezen, in weerwil van een slecht aantoonbare noodzaak daartoe. De Contourennota wijst in dit opzicht zeker in de goede richting in dit opzicht maar vraagt om op enkele punten om aanvulling en om een strengere wettelijke normering.

Het huidige eerste lid van artikel 185 Sv geeft aan de rechter-commissaris de bevoegdheid een regiebijeenkomst te houden. Het College is er een voorstander van deze bepaling in het gemoderniseerde wetboek zodanig vorm te geven dat deze bijeenkomst een verplicht karakter krijgt, zij het met de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om, in gezamenlijkheid met partijen, van de bijeenkomst af te zien. Als

---

[8] Deze opsomming is ontleend aan het artikel van Ward Ferdinandusse, 'Over modernisering, efficiëntie en wraking', *AA* 2015, p. 187.

die laatste mogelijkheid wordt benut, zijn er kennelijk geen onderzoekswensen, hetgeen een vaststelling is die van belang kan zijn bij de beoordeling van later toch nog opkomende onderzoekswensen. In het andere geval, als de bijeenkomst wél plaatsvindt, is dit een moment waarop bepaald kan worden tot wanneer later opkomende onderzoekswensen nog in behandeling zullen worden genomen. Het College realiseert zich dat sommige elementen van het voorgaande reeds behoren tot de – mede op basis van HR-jurisprudentie[9] – gegroeide praktijk. De codificatie zal daarom vooral gericht moeten zijn op het aanscherpen van de normen die gelden voor de rechterlijke beoordeling van onderzoekverzoeken die, voor het eerst of herhaald, in het eindonderzoek worden gedaan. Te denken valt hierbij aan een invulling door de wetgever van het noodzakelijkheidscriterium[10], in die zin dat in de wet (of ten minste in de memorie van toelichting) wordt beschreven dat 'een niet benutte kans in een eerder stadium' een (sterke) contra-indicatie vormt voor het aanwezig achten van 'noodzakelijkheid'.

Met betrekking tot de uitbreiding van voorzittersbevoegdheden wijst het College erop dat het in beginsel niet tegen die uitbreiding is, mits toepassing van die bevoegdheden niet luidt tot onduidelijkheid. Vermeden moet worden dat het probleem van twee kapiteins op één schip ontstaat (of dat van twee kapiteins op twee schepen die in elkaars vaarwater zitten). In iedere fase van het proces moet, met andere woorden, volstrekt helder zijn wie de regie heeft: de rechter-commissaris of de zittingsrechter.

In de zojuist bedoelde paragraaf, over de uitbreiding van de mogelijkheden tot voorzittersbeslissingen, is sprake van het invoeren van schriftelijke voorbereidingsrondes. Het College is hier een warm voorstander van.

Hoger beroep

In het project 'Innoverende hoven' wordt aan de hoven op het gebied van de bevordering van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling een vooraanstaande rol toegedicht. Deze rol vormt het vertrekpunt voor de gedachten over de wijze waarop het hoger beroep in het Wetboek van Strafvordering nieuw vorm moet worden gegeven. Bij deze vormgeving wordt verdergegaan op het pad van het zogenaamde voortbouwende appel en de actieve rol die wordt gevraagd van de procesdeelnemers.

De eerste keuze die hieruit voortvloeit betreft de uitbreiding en aanscherping van het

---

[9] HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1496, *NJ* 2014/441 m. nt. Borgers.

[10] Of van het en(ig)e criterium dat voor deze beoordeling mogelijk in het leven zal worden geroepen (zie p. 67: 'één algemene regeling).

grievenstelsel. Niet alleen voor het OM, maar ook voor de verdachte moet het een verplichting worden om – binnen een bepaalde wettelijke termijn – grieven tegen het bestreden vonnis aan te dragen. Die grieven vormen het ankerpunt van het appel. Het niet tijdig indienen van grieven zal aan de inhoudelijke behandeling van de zaak in appel in de weg moeten kunnen staan. De uitbreiding en aanscherping van het grievenstelsel brengt mee dat geen behoefte meer bestaat aan het huidige verlofstelsel, zodat dit kan worden afgeschaft. Het College constateert met instemming dat de Contourennota het voornemen tot afschaffing van het verlofstelsel bevat.

Ook moet een termijn worden gebonden aan de intrekking van het appel. Thans gebeurt het regelmatig dat een hoger beroep vlak voor aanvang van de behandeling ter zitting wordt ingetrokken. Het gevolg is dat er regelmatig gaten vallen in de rol, die niet meer tijdig kunnen worden ingevuld met andere appelzaken.

In verband met de verdere stroomlijning van het hoger beroep is het verder onder meer van belang dat zoveel mogelijk voorafgaand aan de inhoudelijke zitting onderzoekswensen worden geïnventariseerd. Op dit punt lijkt het gepast om aan een unus (de voorzitter of een andere raadsheer) de bevoegdheden te verlenen die ook toekomen aan het ter zitting oordelende college in verband met het gelasten van nader onderzoek (getuigenverhoren, deskundigenonderzoek, schouw, opstellen persoonlijkheidsrapportage, etc.). In het verlengde hiervan valt het te overwegen om de reeds bestaande zogenaamde voorzittersbeslissingen die kunnen worden genomen in de aanloop naar de behandeling van de zaak op de openbare zitting, uit te breiden. Met deze voorbereidende beslissingen wordt bevorderd dat de zaak 'panklaar' wordt voor de zitting, zodat het risico van een aanhouding tot een minimum wordt gereduceerd.

Ook bij de regeling met betrekking tot het horen van getuigen in hoger beroep speelt het grievenstelsel een rol. Daarnaast is de verhouding tussen eerste aanleg en hoger beroep van belang. In het Wetboek van Strafvordering moet naar het oordeel van het College uitgangspunt zijn dat de uitoefening van het ondervragingsrecht ten aanzien van relevante verklaringen van getuigen zoveel mogelijk in eerste aanleg moet plaatsvinden. Consequentie van het zoveel mogelijk horen van getuigen in eerste aanleg is dat uitsluitend de noodzakelijkheid in de wettelijke regeling omtrent het horen van getuigen/verrichten van nader onderzoek het criterium moet zijn voor het nemen van beslissingen omtrent het al dan niet horen van getuigen. Het horen van de getuige in de appelfase moet noodzakelijk zijn voor de materiële waarheidsvinding.

Getuigenregeling

Verklaringen van getuigen spelen in vrijwel alle strafzaken een belangrijke rol. De positie van de getuige is in het huidige wetboek echter verspreid opgenomen. Van een heldere normering is ook geen sprake. Daarom wordt voorgesteld om in het nieuwe wetboek een apart hoofdstuk over de getuige op te nemen, waarin de positie van de getuige wordt geregeld. Met instemming heeft het College kennis genomen van het feit dat in deze regeling ook enkele belangrijke verplichtingen voor de getuige worden opgenomen. In het bijzonder gaat het daarbij om de verschijningsplicht en de plicht om naar waarheid te verklaren. Deze plichten zullen zich echter slechts uitstrekken tot het verhoor door de rechter-commissaris.[11]

Er zullen eveneens voorstellen worden gedaan voor het normeren van het verhoor van de getuige door een opsporingsambtenaar. In dat verband wil het College graag het volgende onder uw aandacht brengen. Voor de waarheidsvinding is het politieverhoor van groot belang. De politie hoort de getuige kort na het strafbare feit. Het politieverhoor heeft ten opzichte van de verhoren door de rechter-commissaris en zittingsrechter reeds om die reden een duidelijke meerwaarde. De politie neemt bovendien het leeuwendeel van alle getuigenverhoren voor haar rekening.
Niet ten onrechte wordt dus in de Contourennota geconstateerd dat er een kloof is ontstaan tussen de praktijk van het horen van getuigen en de structuur van het wetboek. Dat geldt met name het verhoor van de getuige door de politie. In de meeste strafzaken worden relevante getuigenverklaringen opgetekend door de politie en de hiervan opgemaakte processen-verbaal mogen voor het bewijs worden gebruikt. Incidenteel (met name in de wat meer omvangrijke zaken) wil het dan nog wel eens gebeuren dat een getuige aanvullend wordt gehoord door de rechter-commissaris of ter terechtzitting. Nu de herziening van het wetboek mede tot doel heeft om wet en praktijk meer bij elkaar te brengen, rechtvaardigt het belang van het getuigenverhoor door de politie het opnemen van een regeling in het wetboek. Het College pleit ervoor dat in de regeling over de getuige ook enkele plichten worden opgenomen voor het verhoor bij de politie.

In dit verband stelt het College voor om te onderzoeken of het aanbeveling verdient voor de getuige een wettelijke verschijningsplicht te creëren als de oproeping om bij de politie te verschijnen rechtstreeks uitgaat van de officier van justitie dan wel diens

---

[11] Het College begrijpt e.e.a aldus dat, in afwijking van het huidige recht, (1) er ook een verschijningsplicht komt te gelden als de uitnodiging is geschied door middel van een gewone oproeping en (2) dat ook niet beëdigde getuigen een strafbaar feit plegen als zij opzettelijk niet de gehele waarheid of iets anders dan de waarheid zeggen.

uitdrukkelijke instemming heeft (in de gevallen waarin de opsporingsambtenaar uitnodigt). Het College meent dat een dergelijke verschijningsplicht past bij de gedachte dat een getuige in beginsel de maatschappelijke plicht heeft medewerking te verlenen aan een opsporingsonderzoek, dat gericht is op de opheldering van strafbare feiten. De informatie van getuigen dient niet alleen als bewijsmiddel, maar is ook nodig om het onderzoek richting te geven. Het biedt handvatten voor verder onderzoek: aan de hand van die informatie kunnen er bijvoorbeeld nieuwe getuigen worden getraceerd en kunnen er (bijzondere) opsporingsbevoegdheden worden ingezet. Voorwaarde is wel dat een voor de praktijk goed werkbare procedure kan worden opgesteld. Het onderzoek naar creëren van een wettelijke verschijningsplicht bij het politieverhoor zou zich daarom ook moeten richten op de vraag of dit ertoe kan leiden dat er minder vaak noodgedwongen 'opgeschaald' behoeft te worden naar de rechter-commissaris. Is dat het geval, dan zou kunnen worden voorkomen dat kostbare tijd verloren gaat, waardoor de betrouwbaarheid van de getuigenverklaring afkalft.[12] De rechter-commissaris zal immers tijd en ruimte moeten maken voor het verhoor en hij zal zich eerst in het dossier moeten verdiepen, voordat tot het verhoor kan worden overgegaan. Het creëren van een werkbare wettelijke plicht om bij de politie te verschijnen, doet recht aan het belang van de waarheidsvinding in ons rechtssysteem en aan de cruciale rol die de politie daarin speelt.

De hierboven weergegeven (beperkte) verschijningsplicht is verwant met een Duitse bepaling, namelijk § 161a StPO, waarin is aangegeven dat getuigen verplicht zijn te verschijnen als de Staatsanwalt daartoe beslist.[13] De te introduceren (beperkte) verschijningsplicht zou eventueel aangevuld kunnen worden met de mogelijkheid van een door de officier van justitie te geven bevel tot medebrenging van de getuige indien deze niet verschijnt, terwijl redelijkerwijs vaststaat dat de oproeping hem heeft bereikt.

Professioneel verschoningsrecht

In de Contourennota is een korte paragraaf gewijd aan het professionele verschoningsrecht. Gesteld wordt dat is gebleken dat de huidige wettelijke regeling van

---

[12] Immers, naarmate er meer tijd verstrijkt tussen het strafbare feit en het verhoor, neemt de betrouwbaarheid van de getuigenverklaring af. Zie bijv. M.J. Dubelaar, *Betrouwbaar getuigenbewijs. Totstandkoming en waardering van strafrechtelijke getuigenverklaringen in perspectief* (diss. Leiden), Kluwer 2014, p. 139.

[13] In deze bewuste Duitse bepaling gaat het om het *ten parkette* verschijnen van de getuige. Naar de bepaling wordt evenwel verwezen om aan te geven dat het in het leven roepen van een verschijningsplicht voor een getuige niet louter betrekking hoeft te hebben op een verhoor door een rechter.

het professioneel verschoningsrecht, mede daar waar het de doorzoeking en inbeslagneming bij professioneel verschoningsgerechtigden en de bijzondere opsporingsbevoegdheden betreft, de stand van zaken (in de jurisprudentie) rondom het verschoningsrecht niet meer weerspiegelt. Daardoor zou het voor een ieder lastig zijn een volledig beeld te krijgen van de geldende regels. In dit verband worden twee maatregelen voorgesteld, namelijk enerzijds het in de wet nader normeren welke geheimhouder een verschoningsrecht toekomt en anderzijds het codificeren van de jurisprudentie van de Hoge Raad.

De geheimhoudingplicht en het verschoningsrecht zijn in het leven geroepen om een algemeen maatschappelijk belang te dienen: voor het behoorlijk kunnen uitoefenen van bepaalde hulpverlenende ambten of beroepen moet de zekerheid bestaan dat al hetgeen aan de beroepsbeoefenaar in vertrouwen wordt meegedeeld ook geheim blijft. De geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht passen bij een beschaafde samenleving en wegen terecht zeer zwaar binnen onze democratische rechtsstaat. Dat is een principe waar ook het College beslist niet aan wil tornen.

De beschrijving in de Contourennota van de problemen met betrekking tot het professioneel verschoningsrecht en de voorgestelde oplossing doen echter geen recht aan de bestaande situatie. Het OM wordt al geruime tijd geconfronteerd met serieuze problemen door een substantiële groei van beroepen op de geheimhoudingsplicht en het daarbij behorende verschoningsrecht in gevallen waarvoor beide evident nooit zijn bedoeld. Dit leidt tot maatschappelijk onaanvaardbare situaties.

De genoemde problemen zijn niet alleen door het OM geconstateerd. In het actieplan van het kabinet van 20 december 2013, is ingegaan op het onderwerp 'Geheimhoudingsplicht en fraudebestrijding'.[14] Met name bij strafrechtelijke onderzoeken naar fraude, witwassen en omkoping wordt er geconstateerd dat er in bepaalde gevallen een onwenselijk spanningsveld is ontstaan tussen enerzijds de geheimhoudingsplicht (en het daarmee samenhangende verschoningsrecht) en anderzijds het belang van een voortvarende opsporing en vervolging. Ook internationaal loopt Nederland hiermee uit de pas.[15]

Het College meent dat in de Contourennota de ernst en de urgentie van de problemen met de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht onvoldoende worden geadresseerd. De discussie over de geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht wordt

---

[14] *Kamerstukken II* 2013/14, 17050, nr. 450.

[15] Vgl. bijv. de rapporten van de Financial Action Task Force (FATF), *Mutual Evaluation Report, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, The Netherlands* van *25 februari 2011* en *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* van juni 2013.

wel aangestipt, maar daar blijft het ook bij. Gesteld wordt dat de geheimhoudingsplicht niet in het Wetboek van Strafvordering is geregeld en dat om die reden het onderwerp buiten het kader van de moderniseringsoperatie wordt gelaten. Dat is teleurstellend. Zoals tijdens expertsessies is toegelicht worden met het ten onterechte aanwenden van geheimhoudingplicht en verschoningsrecht burgers rechtstreeks geraakt in hun belangen, en in het bijzonder slachtoffers van misdrijven.

Het College meent dat wel degelijk een goed met de geheimhoudingsplicht samenhangend verschoningsrecht in het Wetboek van Strafvordering kan worden gecreëerd in een samenstel van bepalingen die gezamenlijk een oplossing bieden voor de problemen die zich in de praktijk voordoen. In grote lijnen zou dit stelsel er als volgt kunnen uitzien:

1) In de wet moet worden geregeld welke criteria gelden om een beroep te kunnen doen op het verschoningsrecht, waarbij tevens wordt aangegeven dat de geheimhouding (en daarmee ook het verschoningsrecht) uitsluitend betrekking heeft op de relatie van de betreffende hulpverlener met zijn cliënt, patiënt of degene die geestelijke hulp bij hem zoekt, en tevens slechts betrekking heeft op informatie die de hulpverlener als zodanig heeft ontvangen, en
2) er moet in de wet worden aangegeven dat stukken waarop verschoningsrecht rust die bij een derde worden aangetroffen (in beginsel) niet onder het verschoningsrecht vallen, en
3) de rechter-commissaris dient een sterkere en duidelijkere rol te krijgen in de beoordeling of een beroep op het verschoningsrecht rechtens juist is, en
4) de rechter-commissaris moet de bevoegdheid krijgen om, in die gevallen waarin diensten rechtens juist onder het verschoningsrecht vallen, stukken in te zien om te bepalen of sprake is van 'corpora et instrumenta', dan wel van stukken die kunnen dienen om de waarheid aan het licht te brengen, en
5) geregeld moet worden dat (potentieel) 'verschoningsgerechtigde stukken' door de rechter-commissaris niet langer alleen per stuk, maar ook in context met andere stukken worden beoordeeld (de zgn. 'bulkbeoordeling').

Het College is van oordeel dat, gelet op de serieuze problemen met het professionele verschoningsrecht waarmee de praktijk thans worstelt, een meer ingrijpende verbetering van de regeling van het verschoningsrecht noodzakelijk is en dringt erop aan dat in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering een voorstel wordt ontwikkeld langs de lijn zoals hiervoor is geschetst.

Overige aandachtspunten

Het College gaat ervan uit dat het werk aan de nieuwe wetsvoorstellen een fors beslag

zal leggen op de capaciteit van de Directie Wetgeving van uw departement. Gedurende het werk aan de nieuwe wetsvoorstellen zal echter ook het huidige wetboek op onderdelen moeten worden gewijzigd. In de Contourennota wordt op pagina 18 gewezen op wetgeving die noodzakelijk is geworden vanwege internationale verplichtingen, zoals de implementatie van EU-richtlijnen en noodzakelijke aanpassingen van het wetboek die zijn opgenomen in het huidige wetgevingsprogramma en waarvan uitstel tot aan het moment waarop de modernisering haar beslag krijgt, onwenselijk is. Het College is van oordeel dat aan deze opsomming onderwerpen moeten worden toegevoegd die op dit moment niet in het wetgevingsprogramma zijn opgenomen, maar met betrekking waartoe nu reeds bekend is dan wel in de (nabije) toekomst zal blijken dat zij een praktijkprobleem vertegenwoordigen waarvoor op korte termijn een voorziening moet worden getroffen. Zulke voor de praktijk noodzakelijke wetgeving dient niet te worden uitgesteld tot aan het moment waarop de modernisering zal zijn gerealiseerd.
In dit verband wijst het College, bij wijze van eerste voorbeeld, op de komende evaluatie van de OM-afdoening en de mogelijk daaruit voortvloeiende noodzaak voor een aanpassing van de regeling van de OM-strafbeschikking. Zo wordt in de huidige praktijk een bevoegdheid van de officier van justitie om bij strafbeschikking voorwaardelijke sancties op te leggen node gemist. Dit doet zich met name voor bij de ontzegging van de rijbevoegdheid.[16]

Een ander voorbeeld heeft betrekking op de DNA-wetgeving. In de Contourennota wordt aangegeven dat een zekere rust moet worden aangebracht in wetgeving die betrekking heeft op de bevoegdheden waarbij het lichaam object van het onderzoek is. Voor dit onderdeel worden daarom geen nieuwe voorstellen gedaan. Dat betekent dat ook geen wijziging wordt voorzien voor het DNA-onderzoek. Maar het DNA-onderzoek is een voorbeeld van een regeling waarvoor geldt dat de praktijk dringend behoefte heeft aan een aanpassing ervan. Het College doelt dan op het vereiste van 'ernstige bezwaren' in artikel 151b Sv. Ondanks de voorgenomen 'rust' op het gebied van de DNA-wetgeving beschouwt het College het als dringend gewenst dat dit vereiste wordt geschrapt. Het komt in de praktijk niet zelden voor dat de toch al schaarse opsporingscapaciteit onnodig lang wordt gericht op de verkeerde verdachte en dat daardoor de werkelijke dader langer dan nodig is buiten beeld blijft. Een verlaging van

---

[16] Het ontbreken van deze mogelijkheid bij het opleggen van een strafbeschikking heeft een merkwaardig gevolg. Ernstiger feiten kunnen door het OM zelf worden afgedaan met een taakstraf of een geldboete, te combineren met een onvoorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid. Voor minder ernstige feiten waarbij kan worden volstaan met een voorwaardelijke ontzegging kan echter geen strafbeschikking worden opgelegd en is een gang naar de rechter aangewezen.

de drempel, namelijk van 'ernstige bezwaren' naar het criterium van een 'gewone' verdenking, leidt ertoe dat in een eerder stadium dan thans het geval is duidelijk wordt of iemand terecht als verdachte is aangemerkt.

-/-/-/-/

Met instemming heeft het College kennis genomen van de voorstellen omtrent de algemene uitgangspunten voor vereenvoudiging en algemene bepalingen. Met name de voorgestelde vereenvoudiging van de BOB-bevoegdheden verdient een compliment. Door de voorgestelde systematiek, waarbij in beginsel een bevoegdheid slechts eenmaal wordt uitgeschreven, wordt de toegankelijkheid van het wetboek aanmerkelijk vergroot. Ook de voorgestelde vereenvoudiging in de thans voor bevoegdheden geldende toepassingscriteria kan in beginsel op de instemming van het College rekenen. Wel merkt het College op dat bij de uitwerking van de voorstellen een goede analyse moet worden gemaakt van de daadwerkelijke uitvoeringsconsequenties van de voorgestelde wijzigingen voor de praktijk in de fase van opsporing en vervolging. Het doel van de wijziging moet immers zijn dat het stelsel niet alleen op papier overzichtelijker is, maar ook daadwerkelijk voor de praktijk voordelen oplevert.

-/-/-/-/

Voorts is het zaak dat goed naar de voorgestelde verdenkingscriteria wordt gekeken. Het College kan zich vinden in de gedachte dat het huidige stelsel onvolkomenheden kent. Voorkomen moet echter worden dat een nieuw en op het eerste gezicht overzichtelijker stelsel in de praktijk onwenselijke consequenties heeft. Zoals terecht op blz. 45 van de Contourennota wordt opgemerkt zou een ongewenst effect van de voorgestelde vereenvoudiging van de verdenkingscriteria kunnen zijn dat bij bepaalde 'lichtere' misdrijven, ook als er sprake is van huiselijk geweld waarvoor in de huidige praktijk de rechter in bepaalde gevallen wel de voorlopige hechtenis beveelt als daarvoor goede gronden aanwezig zijn, een dergelijk bevel niet mogelijk is. Voor die gevallen zou dan "een nauw omschreven uitzondering" worden gemaakt, teneinde de voorlopige hechtenis wel mogelijk te maken. Het College acht het zeer wel denkbaar dat vanuit maatschappelijk oogpunt meerdere uitzonderingen noodzakelijk worden geacht, waarmee een groot gedeelte van de beoogde vereenvoudiging weer teniet wordt gedaan.
Daarnaast dient ervoor gewaakt worden dat voor de opsporing belangrijke bevoegdheden niet onnodig worden beperkt. Als voorbeeld wijst het College op de gevolgen voor het DNA-onderzoek. Op dit moment is het zo dat de officier van justitie ingevolge artikel 151b Sv in het belang van het onderzoek kan bevelen dat van een verdachte van een misdrijf als omschreven in artikel 67, lid 1, Sv gedwongen celmateriaal wordt afgenomen ten behoeve van een DNA-onderzoek. Door de

bevoegdheid te koppelen aan artikel 67, lid 1, Sv wordt bereikt dat de bevoegdheid ontstaat op het moment dat er sprake is van een misdrijf waar vier jaar gevangenisstraf of meer op staat en in geval van verdenking van misdrijven waar minder gevangenisstraf op staat, maar die zijn opgenomen in artikel 67, lid 1 onder b en c Sv. In de Contourennota wordt voorgesteld om een gedwongen afname van celmateriaal met het oog op DNA-onderzoek uitsluitend afhankelijk te maken van een verdenking van een misdrijf waar vier jaar op staat.
Dat betekent dat er in het geval van verdenking van een aantal misdrijven waarop een gevangenisstraf van minder dan vier jaar staat, waarbij met name wordt gewezen op enkele zedendelicten en eenvoudige mishandeling, de verdachte niet meer kan worden gedwongen tot het afgeven van celmateriaal. Hoewel het in de praktijk niet vaak voorkomt dat er gedwongen of heimelijk DNA-onderzoek plaatsvindt bij een verdenking van een misdrijf waar minder dan vier jaar op staat, is het naar het oordeel van het College een stap te ver om DNA-onderzoek in die gevallen categorisch uit te sluiten. Met name als het gaat om delicten die op zichzelf niet heel zwaar zijn, maar die wel maatschappelijke onrust veroorzaken als ze seriematig worden gepleegd, kan het aangewezen zijn om DNA-onderzoek te verrichten. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de mishandeling van willekeurige voorbijgangers of een serie ernstige dierenmishandeling. Het College pleit er daarom voor dat de criteria voor gedwongen afname van celmateriaal ten behoeve van een DNA-onderzoek niet worden gewijzigd.

Bovendien stelt het College vast dat het voorstel tot vereenvoudiging van de verdenkingscriteria mogelijk ook gevolgen heeft voor de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden. Ook daar geldt immers ingevolge artikel 2 Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden thans het criterium van artikel 67, lid 1 Sv. De voorgestelde vereenvoudiging kan ertoe leiden dat het toepassingsbereik van deze wet aanzienlijk wordt beperkt.

Het College heeft kennis genomen van het feit dat het WODC een onderzoek gaat verrichten naar de consequenties van de vereenvoudiging van de verdenkingscriteria. In het licht van voorgaande opmerkingen acht het College dat onderzoek, waarin uitdrukkelijk in vergelijking met het huidige systeem, naar de praktische consequenties zal moeten worden gekeken, zeer nuttig en noodzakelijk en ziet het met belangstelling uit naar de resultaten daarvan.

-/-/-/-/

In de Contourennota wordt geschetst dat veelvuldig mobiele telefoons, laptops, computers en usb-sticks in beslag worden genomen teneinde de beschikking te krijgen over de daarop vastgelegde gegevens ten behoeve van het opsporingsonderzoek. Deze

vorm van gegevensvergaring is — anders dan moet zijn voldaan aan de regels die van toepassing zijn op de inbeslagneming van voorwerpen in het algemeen — niet nader genormeerd. Deze situatie wordt niet langer wenselijk geacht. Gewezen wordt op de technologische ontwikkelingen, die het mogelijk maken zeer grote hoeveelheden persoonlijke gegevens op een laptop, smartphone of tablet op te slaan. Voorgesteld wordt om het onderzoek aan inbeslaggenomen elektronische gegevensdragers en het ten behoeve van de opsporing vastleggen van de daarop opgeslagen gegevens nader wettelijk te normeren.
Het College heeft op zichzelf begrip voor dit voorstel. Het klopt dat deze gegevensdragers grote hoeveelheden (persoonlijke) informatie kunnen bevatten, waardoor het onderzoek aan de gegevensdrager een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan betekenen. Maar het gevolg van een nadere normering moet wel in verhouding staan tot het belang van een werkbare opsporing en vervolging. Het wordt niet met zoveel woorden in de Contourennota gezegd, maar waarschijnlijk is het de bedoeling om het onderzoek aan inbeslaggenomen gegevensdragers afhankelijk te maken van een bevel van de officier van justitie en eventueel een machtiging van de rechter-commissaris.
Het College wil er op voorhand voor waarschuwen dat een dergelijke regeling gepaard zal gaan met een substantieel toenemende administratie en een fors beslag zal leggen op de bestaande schaarse capaciteit. Zodanig, dat nu al is te voorzien dat dit een enorme belasting zal betekenen voor de opsporing en vervolging. Het College wijst erop dat het gaat om grote aantallen computers, telefoons en aanverwante elektronische gegevensdragers, die iedere dag in het hele land door de politie in beslag worden genomen. Het wordt voor het OM onwerkbaar als de officier van justitie (en eventueel de rechter-commissaris) zou moeten worden ingeschakeld bij het onderzoek aan elke inbeslaggenomen elektronische gegevensdrager. Een praktisch probleem daarbij is dat op voorhand niet kan worden vastgesteld of er op een specifieke gegevensdrager wel persoonsgegevens staan. Eerst na het verkrijgen van toegang tot die gegevens kan worden vastgesteld of het om voor het onderzoek relevante gegevens gaat. Dat roept de vraag op wat dan het afwegingskader voor de officier van justitie of de rechter-commissaris zal zijn. Het belang van de opsporing, mede in aanmerking genomen het belang van het slachtoffer, wordt ook nu al in een concrete zaak altijd door de opsporingsinstantie en de officier van justitie afgewogen tegen de inspanning die het onderzoek van gegevensdragers vergt.
Verder wordt opgemerkt dat dit voorstel uitgaat van het gebruik van gegevensdragers zoals we dat nu kennen. Het is nog maar de vraag of daarvan nog sprake zal zijn tegen de tijd dat het nieuwe wetboek in werking treedt. De technologische ontwikkelingen gaan zeer snel en dat geldt zeker voor het dataverkeer en de opslag van (digitale) gegevens. Het College acht het absoluut noodzakelijk dat, voordat dit voornemen verder in een conceptwetsvoorstel wordt uitgewerkt, door middel van een impactanalyse de gevolgen voor de praktijk — met een duidelijke doorkijk naar de

verdere toekomst — inzichtelijk worden gemaakt.

Randvoorwaarden voor invoering modernisering strafvordering

Implementatie

De implementatie van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering zal voor het OM — evenals voor de andere ketenpartners — gepaard gaan met omvangrijke praktische consequenties. De Contourennota wijst er terecht op dat de invoering van het nieuwe wetboek een forse aanpassing vergt van werkprocessen en bedrijfsvoering. Ook voor de invoering van de modernisering geldt dat de kost voor de baat uitgaat: er zal een forse investering worden gevergd aan menskracht, tijd en middelen ten behoeve van de (tijdige) voorbereiding van de implementatie, de daadwerkelijke invoering en de nazorg. Daarnaast wordt ook nu al in de fase van voorbereiding van de wijziging van wetgeving een forse inspanning door het OM geleverd. Het is realistisch om te stellen dat alleen al de aanpassing van de automatisering en de werkprocessen enkele jaren in beslag zal nemen.

Om een goede invoering mogelijk te maken zullen de OM-medewerkers moeten worden bijgeschoold en zullen de vaste opleidingspakketten voor officieren van justitie en de andere medewerkers moeten worden aangepast. Diezelfde aanpassing zal overigens niet alleen binnen het OM en de ketenpartners moeten plaatsvinden, maar evenzeer veel breder bij alle studies en in de vakliteratuur. Het is van het grootste belang dat voor alle partijen duidelijk zal zijn met welke veranderingen in de praktijk rekening moet worden gehouden.
In dit verband wijst het College erop dat de Contourennota niet ingaat op het overgangsrecht. Als de afwezigheid van dit onderwerp in de Contourennota de aankondiging is van een gemoderniseerd wetboek zonder overgangsrecht, dan rijst de vraag of dit een wenselijke situatie is. Het College realiseert zich dat bij wijzigingen in het formele strafrecht overgangsrecht doorgaans achterwege kan blijven, maar meent dat in dit bijzondere geval goed moet worden onderzocht of dit verantwoord is.

Gelet op het voorgaande benadrukt het College dat voor de implementatie voldoende tijd moet worden genomen, teneinde de invoering van het nieuwe wetboek in een voor de praktijk hanteerbaar tempo en op een maatschappelijk verantwoorde wijze te laten verlopen.

Financiële consequenties

Met instemming heeft het College kennis genomen van het feit dat, waar mogelijk, nu al impactanalyses van bepaalde voorstellen in gang zijn gezet om een adequaat beeld

te krijgen van de consequenties van bepaalde wetswijzigingen voor de strafrechtketen als geheel of voor de afzonderlijke betrokken partijen. Hoewel de financiële consequenties van de voorstellen eerst op basis van concrete conceptwetsvoorstellen kunnen worden doorgerekend, is nu al te voorzien dat de omschakeling van het huidige wetboek naar een nieuw Wetboek van Strafvordering grote financiële consequenties zal hebben. Het College wijst erop dat waar het gaat om de financiering van de overgang van het oude naar het nieuwe wetboek, het huidige budgettaire meerjarige kader geen ruimte geeft voor een grootschalige investering in dit implementatietraject. Mocht blijken dat tijdens de implementatie zich besparingsverliezen voordoen en/of er geen investeringsruimte is om dit traject goed te implementeren, dan zullen in lijn met uw brief van 16 april 2013, kenmerk 371586, incidentele oplossingen moeten worden gevonden. Zonder deze incidentele oplossingen kan in dat geval implementatie niet plaatsvinden.

In de aanbiedingsbrief wordt een voorbehoud gemaakt: het is mogelijk dat de impactanalyses kunnen uitwijzen dat de incidentele en/of structurele kosten van bepaalde onderdelen van de wetsvoorstel, afgewogen tegen alle in het geding zijnde belangen, van zodanige orde zijn dat aanpassing van de voorstellen is geïndiceerd. Het College verstaat deze passage zo, dat mocht de impactanalyse uitwijzen dat voor een bepaald onderdeel van de wetsvoorstellen geen middelen beschikbaar zijn, dit onderdeel zal worden aangepast zodat het past binnen het beschikbare budget. Het College merkt daarbij op dat als het gaat om verbeteringen in de efficiency en kwaliteit van de strafrechtsketen deze niet alleen op basis van budgettaire argumenten achterwege kunnen worden gelaten. Daarmee zou immers ernstig afbreuk worden gedaan aan de uitgangspunten van de moderniseringsoperatie.

Verder is het van belang op te merken dat de veranderingen in werkproces en werklast van invloed zullen zijn op de toekomstige bekostiging van het OM, zoals dat op dit moment wordt vormgegeven. De gevolgen van die veranderingen voor de financiering van het OM zullen tijdig in kaart moeten worden gebracht.

ICT

Aanpassing van de ICT-systemen van de strafrechtketen aan de veranderde wetgeving zal ingrijpend, tijdrovend en kostbaar zijn. De ICT-infrastructuur van de gehele strafrechtketen — en dus ook van het OM — moet opnieuw tegen het licht worden gehouden. Alle bestaande formulieren, en dat zijn er vele honderden, moeten op ketenniveau worden herzien en op elkaar worden afgestemd. Het onderzoeksbureau Gartner heeft een rapport uitgebracht waarin, op basis van een ruwe QuickScan, een fors tekort aan verandercapaciteit is aangegeven. Belangrijke ICT-systemen bij politie en OM raken verouderd, zeker in 2020. Het College waarschuwt dat er rekening mee

moet worden gehouden dat de huidige primaire ICT-systemen van het OM een dergelijke aanpassing kostenefficiënt niet meer aankunnen. Het College acht het derhalve noodzakelijk dat in ketenverband wordt onderzocht of aanpassing van de systemen opweegt tegen de kosten van nieuwbouw van een of meer systemen.

Ten slotte wijst het College er nog op dat de Contourennota behalve op het overgangsrecht ook niet ingaat op de feitelijke consequenties van de overgang van het huidige naar het nieuwe wetboek. Het is noodzakelijk dat bij reeds lopende onderzoeken de systemen het mogelijk moeten blijven maken om de zaken die zijn aangevangen onder het huidige strafprocesrecht zonder technische, procedurele en inhoudelijke complicaties voort te zetten. De ICT-systemen zullen uiteraard overeenkomstig de nieuwe wetgeving het werkproces adequaat moeten gaan ondersteunen. Daarnaast zullen de systemen echter ook gedurende langere tijd de oudere gegevens van de nog lopende onderzoeken, de zaken die reeds onder de rechter zijn en ook de zaken die reeds zijn beëindigd beschikbaar moeten houden voor de lopende en eventuele toekomstige procedures. Het behoeft geen betoog dat de technische en financiële gevolgen hiervan goed in kaart moeten worden gebracht.

Hoogachtend
Het College van procureurs-generaal